



Universidade de Brasília

Departamento de Economia

LUIS PAULO RODRIGUES DE CARVALHO

**A Lei de Responsabilidade Fiscal e seus instrumentos de controle de
endividamento: uma análise dos Municípios Brasileiros (2000-2012)**

Brasília - DF
2014

Universidade de Brasília
Departamento de Economia

LUIS PAULO RODRIGUES DE CARVALHO

**A Lei de Responsabilidade Fiscal e seus instrumentos de controle de
endividamento: uma análise dos Municípios Brasileiros (2000-2012)**

Monografia apresentada como requisito parcial à
obtenção do título de Bacharel em Ciências
Econômicas, no curso de Graduação da Faculdade
de Economia, Administração, Contabilidade e
Ciência da Informação e Documentação da
Universidade de Brasília

Orientador: Professor Dr. Rafael Terra de Menezes

Brasília - DF
2014

Universidade de Brasília
Departamento de Economia

LUIS PAULO RODRIGUES DE CARVALHO

A Lei de Responsabilidade Fiscal e seus instrumentos de controle de endividamento: uma análise dos Municípios Brasileiros (2000-2012)

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas, no curso de Graduação da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação da Universidade de Brasília

Aprovada pelos membros da banca examinadora em ____/____/2014, com menção ____.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Rafael Terra de Menezes
Universidade de Brasília

Prof^ª. Dr^ª. Andrea Felipe Cabello
Universidade de Brasília

Brasília - DF
2014

AGRADECIMENTOS

Agradeço a deus, em primeiro lugar, pela busca incessante por amadurecimento e crescimento, a qual me propiciou a capacitação para realizar o presente trabalho.

Ao meu orientador, Rafael Terra de Menezes, pela orientação concedida durante todo o processo de elaboração desta pesquisa.

Aos meus pais, Paulo e Catarina, e meu irmão, João, por todo carinho, apoio e incentivo ao longo da minha vida.

E por fim a Stefany, pelo amor, companhia, apoio e compreensão em todos os momentos.

RESUMO

Passados mais de dez anos desde a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, prefeitos, especialmente os de grandes municípios, contestam seus benefícios, argumentando que esta constitui uma “camisa de força” ao limitar a capacidade de endividamento dos municípios. Tal restrição, determina uma redução na capacidade de provisão de bens públicos essenciais. Nesse sentido, o presente trabalho avalia se os municípios continuam cumprindo as restrições *de juri* impostas, ou se tais limites foram flexibilizados *de facto*. Para tanto, é analisado indicadores que sinalizam a atual postura dos municípios em relação ao cumprimento da Lei de Responsabilidade fiscal – mais precisamente no ano de 2012 – e comparar suas evoluções desde a implementação da lei – em 2000, e um ano intermediário, 2006. Os resultados indicam que a lei, em geral, continua sendo respeitada, exceto pelo indicador de despesas com pessoal, com um grande aumento do número de municípios que ultrapassaram o limite imposto, possivelmente relacionado à mudança de regras sobre o cálculo do mesmo pela resolução da Secretaria do Tesouro Nacional.

Palavras-chave: Lei de Responsabilidade Fiscal, Finanças Municipais, Indicadores Fiscais.

“A educação é a arma mais poderosa que você
pode usar para mudar o mundo”

Nelson Mandela

LISTA DE FIGURAS

Gráfico 1 – Histogramas do gasto com pessoal dos municípios como proporção da receita corrente líquida nos anos de 2000, 2006 e 2012.....	44
Gráfico 2 – Histogramas do gasto com legislativo dos municípios como proporção da receita corrente líquida nos anos de 2000, 2006 e 2012.....	48
Gráfico 3 – Histogramas das despesas de investimento dos municípios como proporção da receita corrente líquida nos anos de 2000, 2006 e 2012.....	51
Gráfico 4 – Histogramas da receita tributária própria dos municípios como proporção da receita corrente líquida nos anos de 2000, 2006 e 2012.....	53

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Média e desvio-padrão dos indicadores fiscais dos municípios brasileiros para os anos de 2000, 2006 e 2012.....	41
Tabela 2 – Número de municípios que descumpriu os limites de cada indicador fiscal definidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pelas Resoluções nº 40 e 43 do Senado Federal para os anos de 2000, 2006 e 2012.....	41
Tabela 3 – Média e desvio-padrão dos indicadores fiscais dos municípios brasileiros divididos em grupos populacionais para os anos de 2000, 2006 e 2012.....	42
Tabela 4 – Média e desvio-padrão dos indicadores fiscais dos municípios brasileiros para os anos de 2000, 2006 e 2012.....	49
Tabela 5 – Média e desvio-padrão dos indicadores fiscais dos municípios brasileiros divididos em grupos populacionais para os anos de 2000, 2006 e 2012.....	49

LISTA DE TABELAS DOS APÊNDICES

Tabela A-1 – Média e desvio-padrão dos indicadores fiscais dos municípios, segundo regiões do Brasil para os anos de 2000, 2006 e 2012.....	63
Tabela B-1 – Média das variáveis fiscais dos municípios em termos absolutos e per capita, corrigidos pelo índice IPC para os anos de 2000, 2006 e 2012.....	65
Tabela B-2 – Índice IPC com valores de dezembro de 2000, 2006 e 2012.....	65

SUMÁRIO

1– Introdução.....	13
2 – Precedentes da Lei de Responsabilidade Fiscal.....	16
2.1 – Descentralização fiscal e o endividamento dos Governos Sub-Nacionais.....	16
3 – Instituições Orçamentárias.....	23
3.1 – Experiência internacional na adoção de regras orçamentárias.....	26
4 – A Lei de Responsabilidade Fiscal.....	29
4.1 – Regras e limites fiscais.....	31
4.2 – Estudos relacionados.....	32
5 – Metodologia do trabalho.....	36
6 – Análise dos Dados.....	40
6.1 – Análise do cumprimento do limite para a dívida consolidada líquida.....	40
6.2 – Análise do cumprimento do limite para gastos com pessoal.....	43
6.3 – Análise do cumprimento do limite para gastos com o legislativo.....	47
6.4 – Análise dos demais indicadores.....	49
7 – Conclusões.....	54
Referências Bibliográficas.....	56
Apêndices.....	62

1. INTRODUÇÃO

No Brasil, a Constituição de 1988 institucionalizou a descentralização fiscal no país conferindo aos estados e aos municípios uma maior autonomia e ampliando as responsabilidades de execução de políticas públicas, viabilizada por meio de transferências de arrecadações do governo federal. Entretanto, conforme observado por Giambiagi (2001), a autonomia dada aos estados e municípios não foi acompanhada pelo ônus da responsabilidade fiscal, gerando assim um desequilíbrio orçamentário e uma desordem das finanças públicas, colaborando dessa maneira para a crise econômica nacional.

Diante dessa crise, observou-se a necessidade de fortalecer as instituições orçamentárias do país, adotando alguma regra orçamentária que pudesse conter a má gestão dos recursos públicos. Em 4 de maio de 2000 foi promulgada a Lei Complementar n. 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A lei tem por objetivo assegurar uma política fiscal sustentável para os estados e municípios por meio do planejamento, transparência dos atos e publicidade de suas contas. Foram estabelecidos limites e regras para o controle do endividamento para todas as esferas de governo, impondo punições àqueles que os violarem. Houve também um marcante aumento na transparência da gestão fiscal ao exigir a publicidade da prestação de contas dos estados e municípios.

Passados mais de dez anos desde a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, prefeitos, especialmente os de grandes municípios, contestam seus benefícios. Frequentemente argumentam que esta constitui uma “camisa de força” ao limitar a capacidade de endividamento dos municípios. Tal restrição, ao fim e ao cabo, determina uma redução na capacidade de provisão de bens públicos essenciais. Por isso, neste momento, é muito importante avaliar se os

municípios continuam cumprindo as restrições *de juri* impostas, ou se tais limites foram flexibilizados *de facto*.

Este trabalho tem como objetivo analisar indicadores que sinalizam a atual postura dos municípios em relação ao cumprimento da Lei de Responsabilidade fiscal – mais precisamente no ano de 2012 – e comparar suas evoluções desde a implementação da lei – em 2000, e um ano intermediário, 2006. Dentre esses indicadores podemos mencionar a razão entre a Dívida Consolidada Líquida (DCL) e a Receita Corrente Líquida (RCL), a Despesa com Pessoal como proporção da RCL e a Despesa com Legislativo como proporção da RCL. O percentual das despesas com Investimento como proporção da RCL também constitui um importante indicador do comprometimento dos municípios com o crescimento de longo prazo e com a provisão de bens, e portanto, é objeto de estudo deste trabalho. Por fim, a capacidade de arrecadação própria, medida pela proporção da receita tributária (própria) sobre a RCL é também analisada para verificar potenciais efeitos da lei sobre o esforço local municipal.

Além deste capítulo introdutório, este trabalho é constituído de mais cinco capítulos. O segundo apresenta os precedentes da Lei de Responsabilidade Fiscal, explorando a questão da descentralização fiscal como fio condutor para a revisão histórica do início e evolução do endividamento fiscal brasileiro até a promulgação da lei. O terceiro capítulo aborda o tema das instituições orçamentárias, apresentando outros tipos de regras orçamentárias, além da LRF, e a experiência internacional na adoção das mesmas. O quarto capítulo consiste em descrever a LRF, apresentando as definições relacionadas, os instrumentos de planejamento associados e as regras e limites fiscais relacionados a lei. No capítulo cinco, referente à metodologia, são apresentadas as descrições das bases de dados utilizadas, as variáveis escolhidas, os indicadores de interesse e como esses foram construídos. O capítulo seis apresenta uma análise descritiva da evolução dos

indicadores de interesse dos municípios e do cumprimento dos limites impostos à esses. Por fim, no sétimo capítulo são feitas algumas considerações finais.

2. PRECEDENTES DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A aplicação de regras orçamentárias em vários países do mundo pode ser vista como o resultado de uma combinação de fatores internos e externos, peculiares ou não a cada país, que resultaram na necessidade dos governos centrais atuarem de forma mais conservadora tanto no âmbito fiscal, como no âmbito político. De modo geral, a descentralização política e fiscal pode ser considerada um fator comum a esses países, a concessão de maiores poderes para os Governos Sub-Nacionais gastarem, tributarem e se endividarem implicou nos benefícios, mas também nos prejuízos associados ao endividamento. (GIAMBIAGI; RIGOLON, 1999)

O bom entendimento destes fatores se revela de suma importância para entender a razão da mudança de comportamento por parte dos governos dos países que adotaram regras orçamentárias, e no caso deste trabalho, do governo brasileiro com a adoção da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Desta maneira, a seguir é feita uma explanação sobre a descentralização fiscal e a evolução do endividamento dos municípios brasileiros com o intuito de esclarecer a situação fiscal anterior a LRF, e os motivos para a deterioração das contas públicas que levaram à aprovação da lei.

2.1 Descentralização fiscal e o endividamento dos Governos Sub-Nacionais

A tendência de descentralização política e fiscal ganhou força no mundo a partir da década de 1980 (ALÉM; GIAMBIAGI, 2000). Muitas nações industrializadas e em desenvolvimento começaram a transferir responsabilidades de uma grande quantidade de programas de importância pública, incluindo programas de assistência social, médica, jurídica, entre outros do governo central para os Governos Sub-nacionais. Segundo Oates (1972), o objetivo principal da descentralização é que o Estado e os governos locais, por estarem mais

próximos dos cidadãos, se tornam mais sensíveis às preferências particulares de seus habitantes, podendo assim achar novas e melhores maneiras de fornecer esses serviços, melhorando, dessa forma, o desempenho do setor público.

Para Giambiagi & Rigolon (1999), os Governos Sub-Nacionais são mais precisos ao identificar as preferências relevantes de seus habitantes, pelo fato delas variarem geograficamente. Desta maneira, a provisão de bens públicos pelos governos de níveis inferiores ao central se tornam mais eficientes. Ehdaie (1994) argumenta que o maior conhecimento das preferências locais pode fazer com que aumente a oferta pela provisão de bens públicos por parte das subunidades federais, fazendo com que haja um aumento nos gastos locais e, conseqüentemente, uma diminuição nos gastos dos governos centrais.

Por outro lado, Seabright (1996) salienta que a centralização permite que o Governo Central obtenha uma melhor coordenação de esforços do setor público na realização dos objetivos nacionais, possibilitando o equilíbrio entre as diferentes jurisdições. Entretanto, a centralização diminui a responsabilidade do governo central com relação as preferências de qualquer localidade específica. Para Tanzi (1995) o argumento a favor da centralização se refere à possibilidade da eficiência alocativa entrar em conflito com os objetivos de distribuição de renda e a coordenação macroeconômica. Uma estrutura de governo mais centralizada permite uma maior coordenação do setor público, fazendo com que se cumpra os objetivos nacionais. Porém, ela compromete a autonomia dos Governos Sub-Nacionais, bem como a provisão de bens e serviços à sua população.

Oates (1972) argumenta, ainda, que a principal meta na reestruturação do setor público não deve ser simplesmente a descentralização. A questão principal é como alinhar

responsabilidades e instrumentos fiscais com os níveis adequados de governo. Para lograr as vantagens do sistema federativo é preciso entender quais funções e instrumentos são melhores centralizados e quais são melhores colocados na esfera descentralizada dos níveis de governos. A teoria do federalismo fiscal engloba esses aspectos, explorando os papéis dos diferentes níveis de governo e as formas pelas quais eles se relacionam uns com os outros através de instrumentos de política fiscal, tais como as transferências intergovernamentais.

A teoria tradicional do federalismo fiscal estabelece uma estrutura normativa geral para a atribuição de funções para os diferentes níveis de governo e os instrumentos fiscais adequados para a realização destas funções (MUSGRAVE, 1969). Esta teoria sustenta que o governo central deve ter a responsabilidade fundamental na função de estabilização macroeconômica e de redistribuição de renda, na forma de assistência aos pobres. Em ambos os casos, o argumento se baseia a partir de algumas limitações fundamentais sobre os governos de níveis inferiores, os quais possuem meios muito limitados para a realização de políticas macroeconômicas.

No cenário mundial, as experiências de muitos países em desenvolvimento, que optaram pelo modelo descentralizado, mostraram que os governos subnacionais podem contribuir, negativamente, para aumentar os problemas macroeconômicos, ou mesmo dificultar a solução desses (AFONSO, 1994). Segundo Giambiagi & Rigolon (1999), isso ocorre porque esses governos são “incentivados” a produzirem déficits e a transferirem o seu financiamento para o governo central, que se vê incapaz de resistir às pressões por mais recursos, seja pelo poder político de muitos governos Sub-nacionais ou pelas implicações sistêmicas e políticas da eventual deterioração de suas contas. Outro motivo apontado pelo autor é a crença de que o governo central irá assegurar a solvência dos governos subnacionais em última instância.

Caso semelhante ocorreu com o Brasil. Marcado pela forte centralização política e fiscal no governo militar, o país apresentava, naquela época, uma severa restrição orçamentária aplicada aos estados (ALÉM; GIAMBIAGI, 2000). De acordo com Varsano (1996), essa política fiscal centralizadora tinha como objetivo manter uma forte dependência dos estados em relação ao governo central, tendo em vista que este comandava a contratação de crédito, tanto na esfera interna como externa. Após o fim da ditadura militar, no fim da década de 1980, o processo de democratização brasileira avançou a passos largos juntamente com o fortalecimento do federalismo, fatos consolidados com a promulgação da Constituição de 1988. A carta institucionalizava a descentralização fiscal e a maior autonomia das unidades da federação. Desta maneira, o processo de redemocratização dava aos seus governantes e aos seus representantes no Congresso Nacional o poder de impor limites às iniciativas de reforma oriundas do executivo, como demonstra Samuels (2003).

Na carta, os municípios foram reconhecidos como membros da federação, em condição de igualdade com os Estados em relação a direitos e deveres, passando a assumir também papel de maior importância na prestação dos serviços públicos locais. Os membros do Congresso, no ato de desmonte das políticas do regime anterior, reduziram a receita centralizada no Governo Federal e aumentaram as quotas da receitas dos estados e, por conseguinte, dos seus municípios. Em contrapartida, engessaram, de certa forma, a capacidade de manobra fiscal por parte da União. Segundo Rezende (1997), o maior problema na constituição foi que ela promoveu uma forte descentralização de recursos, porém sem atribuições de responsabilidades dos mesmos. Embora tenha perdido parte de sua receita tributária para os estados e municípios, o governo central não transferiu à eles os programas de gastos elevados, como a previdência. Os Governos

Sub-Nacionais além de logo ajustaram os seus gastos à suas novas receitas, também passaram a gastar muito além dos recursos disponíveis.

Desta maneira, pode-se dizer que a descentralização fiscal colaborou para a crise financeira do país, sendo um dos fatores para os sucessivos déficits primários durante as décadas de 80 e parte da década de 90. O cenário foi marcado por um processo hiperinflacionário, explicado pelo aumento das despesas do governo federal frente às receitas, como proporção do PIB (ALÉM; GIAMBIAGI, 2000). A ampliação das transferências de impostos para os estados e municípios, excluindo-se o ônus da responsabilidade fiscal sobre as unidades da federação, ocasionou um desequilíbrio orçamentário crítico (SAMUELS, 2003).

Não obstante a descentralização fiscal ter auxiliado a desordem das finanças públicas, o nível de endividamento estadual ampliou-se ao longo da década de 90. Pode-se dizer que os governantes dos Estados e municípios tiveram dificuldade em controlarem as finanças locais pela falta de restrições ou penalidades ao não pagamento de suas dívidas por parte da União. Em períodos de eleição os gastos eram ainda maiores, correspondentes a realização de um número maior de obras públicas do que todo o seu mandato, a fim de obter mais votos e a vitória nas urnas. Em caso de derrota no processo eleitoral, a conta era paga pelo próximo governante que assumia um governo endividado, engessando a sua atuação na administração pública (GIAMBIAGI, 2001).

Segundo Moreira (1999), a presença de déficits orçamentários, porém, causou poucos problemas políticos até antes do Plano Real (1994), visto que os governantes, favorecidos pelo cenário de alta inflação poderiam reduzir o valor real dos gastos atrasando os pagamentos de salários e contratos, deixando-os com o tempo serem parcialmente corroídos pela inflação. Em

contrapartida, a expansão dos gastos colaborou para o aumento das pressões inflacionárias, fechando-se um círculo vicioso. Para Lopreato (2000), embora fosse notório o problema gerado pelo descontrole dos gastos públicos estaduais no processo de estabilização econômica, somente a partir de 1993 (com o Programa de Ação Imediata) o Governo Federal começou a agir em favor da contenção de gastos das unidades federativas.

Ao tomar posse como ministro da Fazenda em 1993, Fernando Henrique Cardoso iniciou o processo de estabilização econômica com a criação do Plano Real. Ao analisar a situação econômica do Brasil, a equipe econômica de Cardoso pôde observar fortes vínculos entre a hiperinflação, o desequilíbrio orçamentário e a instabilidade econômica. Diferentemente dos planos anteriores, o Plano Real tinha como objetivo não só o controle da inflação, mas também conter os gastos no âmbito dos três níveis de governo e acabar com o círculo vicioso da expansão dos gastos, mantendo, dessa maneira, um controle sustentável da inflação (SAMUELS, 2003).

Dentre as medidas adotadas, a paridade do real ao dólar americano gerou déficits em conta corrente pelo aumento do valor das importações frente a valorização do real. Uma forma de financiar esse déficit foi a atração de investimentos estrangeiros, entretanto para isso o governo deveria firmar seus compromissos junto ao FMI reduzindo a dívida pública com um controle extremo dos gastos em todos os níveis de governo. Para garantir o equilíbrio entre receitas e despesas foi aprovado o Fundo Social de Emergência (FSE) que diminuía as transferências vinculadas da União, dando a este maior autonomia na aplicação dos recursos orçamentários (GIAMBIAGI, 2001).

No âmbito econômico e fiscal, o sucesso do Plano culminou no controle da inflação e, por conseguinte, na contenção dos gastos dos estados e municípios. Em suma, com o controle

inflacionário os governadores não mais dispunham do fator corrosivo da inflação sobre as despesas em suas contas (LOPREATO, 2000). Naquele ponto, a diminuição nas transferências federais aos estados, a falta de caixa para cumprir suas obrigações somada às altas taxas de juros sobre suas dívidas estaduais, agravaram a situação fiscal delicada que se encontravam os governos estaduais.

Ao analisar a situação crítica dos estados, o Governo se viu obrigado a renegociar as dívidas destes, e obter compromissos concretos por parte dos governantes na contenção dos gastos, impondo, dessa maneira, restrições ao gasto e ao endividamento das administrações seguintes (MOREIRA, 1999). O governo então refinanciou as dívidas dos estados e os proibiu de obter novos empréstimos no exterior. (GIAMBIAGI; RIGOLON 1999)

Conjuntamente, para evitar que os Governos Sub-Nacionais buscassem socorro do Governo Federal sempre que estivessem em situação de risco fiscal, o Governo investiu em uma reforma institucional que regia a capacidade de endividamento, os gastos, a transparência, o planejamento e as responsabilidades dos Governos Sub-Nacionais no âmbito fiscal. Nesse cenário, observou-se a necessidade de uma medida legislativa para firmar tais medidas e fortalecer a credibilidade do governo federal. Em maio de 2000 foi aprovada a Lei Complementar n. 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), com o intuito de reforçar as instituições orçamentárias e promover a disciplina fiscal tanto no Governo Federal quanto nos Governos Sub-Nacionais.

3. INSTITUIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

As instituições orçamentárias englobam, entre outros mecanismos, regras como a LRF, e têm se tornado mais importante no cenário fiscal mundial tanto na explicação da ocorrência de déficits fiscais e acúmulo de dívida quanto no estudo de como reduzi-los, promovendo, desta maneira, a disciplina fiscal. De acordo com Alesina e Perotti (1996), instituições orçamentárias são todas as regras e regulamentos segundo os quais os orçamentos são traçados, aprovados e executados. Pode-se identificar dois tipos principais de regras orçamentárias: normas formais que impõem limites quantitativos e regras de procedimento.

Dentre as regras que impõem limites quantitativos, inclui-se as regras ou leis de orçamento equilibrado que são caracterizadas por estabelecerem restrições ao orçamento, como limites para a emissão de dívida, limites para gastos com pessoal, restrições ao endividamento e metas numéricas para certas variáveis fiscais. Por sua vez, as regras de procedimento são compostas de regras que determinam como o orçamento deve ser traçado, aprovado e executado pelos gestores públicos e afetam a interação entre os distintos agentes que participam do processo orçamentário, podendo ser hierarquizadas ou colegiadas. As regras de procedimento hierárquicas concentram o poder, em termos orçamentários, no governo em relação ao legislativo, enquanto as regras colegiadas tendem a ser mais democráticas, dividindo o poder de forma mais igualitária. (ALESINA; PEROTTI, 1996).

Segundo Alesina e Perotti (1995) as instituições que compreendem a transparência do orçamento também são muito importantes para a disciplina fiscal, atuando de forma complementar aos outros dois mecanismos. Elas garantem a divulgação dos procedimentos e resultados orçamentários de forma fácil e inteligível para o público comum, evitando que

aconteça a “contabilidade criativa” com relatórios que não reproduzam a realidade orçamentária. Ainda segundo os autores, a falta de transparência pode confundir os eleitores, possibilitando que os políticos atuem de maneira irresponsável no que se refere ao orçamento.

Na literatura, há prós e contras com relação a adoção de leis de orçamento equilibrado como mecanismo de controle de gastos e disciplina fiscal. Em sua defesa, Tabellini e Alesina (1990) mostram que leis fiscais que limitam o gasto e o déficit, ao serem respeitadas, podem eliminar o endividamento estratégico e limitar transferências entre gerações e o ciclo eleitoral. De outra maneira, o estudo de Abrams e Dougan (1986) sobre os governos estaduais e locais dos EUA, apresentou evidências de que limites constitucionais reduzem o gasto público, por outro lado, limites ao endividamento não geram nenhum efeito.

Dentre os argumentos contrários, de acordo com a teoria de suavização de impostos (tax smoothing) de Barro (1979), leis que exijam um orçamento equilibrado podem provocar, variações nas alíquotas de impostos para se atingir o equilíbrio entre receitas e despesas em cada ano. Desta maneira, seria preferível que não existisse leis de orçamento equilibrado para que se mantenha constantes as alíquotas. Na mesma linha, Bayomi e Eichengreen (1995) argumentam que quanto mais rígidas ou restritivas essas leis forem, maior será a diminuição da capacidade de utilização de déficits como mecanismo anticíclico. Desta maneira, em tempos conturbados de crises, as leis de orçamento equilibrado diminuem o poder de estabilização da política fiscal.

Com relação as regras de procedimento hierárquicas, Von Hagen e Harden (1995) argumentam que o nível de disciplina fiscal apresentado em vários países possui forte relação com a centralização do processo orçamentário. Segundo os autores, instituições centralizadas que concentram no Executivo o poder de decisão com relação ao orçamento, geram um déficit e nível

de dívida menores. A dívida pública, segundo eles, pode ser então resultado de uma má elaboração do processo orçamentário e a solução para ela pode estar na execução do orçamento. Alesina e Perotti (1996) ressaltam que as regras de procedimento hierárquicas são mais eficientes em impor restrições orçamentárias, evitar grandes déficits e executar ajustes fiscais de maneira rápida. Assim, tais regras são mais indicadas para países que necessitam rapidamente de disciplina fiscal.

Nesse sentido, além dos mecanismos legais públicos vistos, que podem ser impostos tanto pelo Governo Central sobre os governos locais quanto auto-impostos pelos próprios Governos Subnacionais, há também os mecanismos de disciplina fiscal impostos pelo mercado.

Nesse sentido, Ter-Minassian (1997) resalta a disciplina de mercado como meio de buscar o equilíbrio orçamentário dos governos subnacionais, minimizando o papel do governo como fiscalizador dos níveis inferiores de governo, e assim preservando a política fiscal como forma de gestão macroeconômica. Porém, para a implementação desse mecanismo, a autora salienta que é necessário alguns requisitos: um mercado livre, aberto e sem regulamentação em relação a intermediários financeiros que privilegiem os entes subnacionais; a informação perfeita ou ao menos adequada com relação aos governos subnacionais; a impossibilidade do governo central socorrer os credores lesados pelos entes; e uma estrutura institucional dos governos subnacionais que possa garantir uma ação política adequada de modo a evitar que ocorra uma situação de recusa de novos empréstimos. A autora ressalta, ainda, que tal mecanismo é mais indicado a países com uma disciplina fiscal mais sólida, desta maneira, os países em desenvolvimento deveriam fortalecer suas instituições orçamentárias antes de utilizar o mecanismo de mercado.

3.1 Experiência internacional na adoção de regras orçamentárias

Desde o começo da década de 90, vários países começaram a adotar mecanismos de restrição fiscal com o objetivo de reforçar suas instituições orçamentárias e promover a disciplina fiscal. (Lima, 2002) Dentre as experiências mais visíveis e bem sucedidas podem-se destacar a dos Estados Unidos com o *Budget Enforcement Act* (BEA), a da União Européia com o Tratado de Maastricht e a da Nova Zelândia com o Fiscal Responsibility Act (FRA).

O *Budget Enforcement Act* (BEA) foi aprovado em 1990 nos Estados Unidos com o intuito de controlar os gastos e receitas do governo federal. Segundo Kennedy e Robbins (2001) esta regra de orçamento equilibrado consiste no corte automático das despesas do governo central toda vez que as previsões sinalizassem o não cumprimento das metas de resultado fiscal, estabelecidas anualmente pelo Congresso. A regra também introduziu um mecanismo preventivo de controle das despesas, o *Pay as you Go*, que atua na geração de despesas obrigatórias. Tais despesas geram efeitos permanentes sobre o nível de gasto e precisam ser compensadas, seja pelo aumento de receita, ou mesmo pela redução de despesa de modo que neutralizem o impacto nas contas públicas proveniente da expansão fiscal. Segundo Lima (2002), o sucesso da regra americana no controle da expansão do gasto foi observada com o equilíbrio orçamentário atingido em 2000, dois anos antes da data prevista pelo BEA.

Considerado também como uma regra de orçamento equilibrado, o Tratado de Maastricht, assinado em 1992, especificou limites a serem respeitados por todos os países da Europa que desejassem ingressar na União Monetária Européia (UME), visando à estabilidade do próprio país e do bloco com um todo (KENNEDY; ROBBINS, 2001). Dentre os limites fiscais estabelecidos, o déficit orçamentário não poderia exceder 3% do PIB, e a dívida pública não

poderia ultrapassar 60%. Se houvesse o descumprimento dos limites por algum país, punições eram previstas à ele. Porém, caso este país não tivesse atendido os limites fixados, ele ainda sim poderia ser aceito no bloco, desde que demonstrasse uma trajetória descendente de endividamento público. De acordo com Kennedy e Robbins (2001), onze dos quinze países membros da União Européia (UE) alcançaram os critérios estabelecidos em 1998 e concordaram em entrar na UE, o que era previsto para acontecer somente no ano de 2000. Segundo o autor, grande parte da responsabilidade pela aceleração da consolidação fiscal nos países da UE é creditada ao Tratado de Maastricht.

Diferentemente das experiências dos Estados Unidos e da União Européia, a Nova Zelândia optou por adotar regras de procedimento, ao invés de regras de orçamento equilibrado. Implementado em 1994, o Fiscal Responsibility Act (FRA) se concentrava na transparência e na responsabilidade das finanças públicas para promover a disciplina fiscal. Com relação à transparência, os principais objetivos da propostos pela lei estavam: aumentar a visibilidade das contas públicas, fiscais e econômicas; tornar o orçamento como uma peça de planejamento de longo prazo; antecipar o impacto agregado do orçamento; emitir relatórios independentes acerca da avaliação da política fiscal; e apresentar uma linguagem acessível aos parlamentares e cidadãos dos planos e informações fiscais e econômicas. Na questão da responsabilidade fiscal, os principais objetivos a serem atingidos eram: reduzir e manter a dívida pública a níveis aceitáveis; realizar uma gestão prudente dos riscos fiscais; e elaborar políticas de modo a prever o nível e a estabilidade dos tributos.

Segundo Wilkinson (2004), o programa de consolidação orçamental neozelandês (1993-2003), foi bem sucedido ao conseguir grandes superávits fiscais, patrimônio líquido público positivo e grande redução na dívida líquida do setor público. O autor também salienta que a regra

foi bem sucedida no que diz respeito às metas fiscais de sucessivos governos, por meio de reduções significativas nos gastos correntes do governo central, que passou de cerca de 40% do PIB no final de 1980 para menos de 31% do PIB até 2001. A medida contribuiu para a melhoria na qualidade e na compreensão da informação fiscal no âmbito mundial, servindo como modelo para diversos países. De acordo com Mendes (1999), a experiência neozelandesa com o Fiscal Responsibility Act foi o caso internacional mais relevante para o Brasil, de modo a inspirar os princípios que guiaram a elaboração da medida legislativa brasileira de mesmo nome.

4. A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

No Brasil, a complexidade das instituições orçamentárias é potencializada pela divisão de funções nos três níveis da federação: federal, estadual e municipal. Essa forma de organização do Estado dificulta o controle efetivo sobre a política fiscal, visto que todos os entes da federação possuem autonomia administrativa e financeira, de modo que a elaboração de seus orçamentos, a arrecadação de tributos e a administração de seus recursos é de competência própria. Cabe aos entes somente a observância das limitações estabelecidas pela Constituição Federal e por Leis Complementares Nacionais (MENDES, 1999).

A descentralização orçamentária com a Constituição de 1988, aumentou a dificuldade do Governo central em exercer um controle fiscal efetivo, visto que aumentou a vinculação de receitas, mas não realizou a correspondente transferência de responsabilidades e tarefas que vinham sendo desempenhadas pela União. Desta maneira, havia a necessidade de um instrumento que solucionasse essas questões mal equacionadas com a Constituição de 1988, o que seria a Lei de Responsabilidade Fiscal (NUNES; NUNES, 2001).

A Lei Complementar n. 101, conhecida como LRF, foi editada em maio de 2000, representando um avanço na institucionalização do sistema de finanças públicas do país. A regra orçamentária surge como uma mudança na estrutura do regime fiscal brasileiro em resposta aos problemas de disciplina fiscal durante décadas em todas as esferas de poder de todas as unidades da federação, prevenindo os desequilíbrios fiscais ao condicionar as ações das esferas de governo aos limites de sua efetiva capacidade de gasto. A LRF foi fruto de estudos e pesquisas sobre a realidade da gestão financeira nacional e mundial, tendo como inspiração as experiências dos Estados Unidos, da União Européia e da Nova Zelândia (LIMA, 2002).

A lei se apoia em quatro eixos principais: transparência, controle, responsabilização e planejamento. A transparência é garantida pela ampla divulgação dos relatórios pelos mais diversos meios de comunicação, inclusive pela internet, de modo que todos os cidadãos possam acompanhar a gestão do dinheiro público. Já o controle é aprimorado pela maior transparência e pela qualidade das informações, o que leva a exigir dos Tribunais de Contas uma ação fiscalizadora contínua e mais efetiva. A responsabilização é garantida através de sanções impostas aos responsáveis pelo mau uso dos recursos público, tais sanções estão previstas na legislação correspondente aos crimes de responsabilidade fiscal (Lei 10.028, de 19 de outubro de 2000).

Por sua vez, o planejamento fiscal é feito por intermédio de instrumentos que estabelecem metas para garantir uma eficaz administração dos gastos públicos. Segundo a Secretaria do Tesouro Nacional, os instrumentos previstos no texto constitucional e, complementarmente, na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) são: (I) o Plano Plurianual (PPA); (II) a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e (III) a Lei Orçamentária Anual (LOA).

- I. “O PPA consiste no instrumento legal de planejamento para um horizonte temporal mais amplo no estabelecimento das prioridades e no direcionamento das ações do governo. É no PPA que são estabelecidas, para um período de 4 anos, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas de governo que orientarão a aplicação dos recursos públicos e privados (quando decorrentes de parcerias) para as despesas de capital e outras delas decorrentes bem como aquelas relativas aos programas de duração continuada.
- II. Já a LDO se caracteriza como o elo entre o PPA e a LOA, estabelecendo, dentre os programas inseridos no PPA, aqueles que terão prioridade na programação e execução do orçamento do ano seguinte. Cumpre à LDO ainda o estabelecimento de metas fiscais para a administração pública federal, o disciplinamento da elaboração e execução do orçamento anual, a disposição sobre as alterações na legislação e sua adequação orçamentária, as disposições relativas à dívida pública federal e às despesas da União com pessoal e encargos sociais, o estabelecimento da política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento, as disposições sobre a fiscalização pelo Poder Legislativo e sobre as obras e serviços com indícios de irregularidades graves e outras disposições gerais.

- III. Por sua vez, na LOA são estimadas as receitas e fixadas as despesas que a administração pública federal está autorizada a realizar num determinado exercício financeiro. Como instrumento de execução do planejamento do governo, a LOA deve ser compatível com a LDO e com o PPA aprovado para o período, podendo ser alterada pelos projetos de lei de créditos adicionais. Estão compreendidos na LOA os orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, bem como o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.”

4.1 Regras e limites fiscais

A lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu regras fiscais com o objetivo de obter equilíbrio e transparência das contas públicas, e impôs a disciplina fiscal em todos os poderes de todos os entes da federação através de sanções e penalidades, inclusive pessoais, aos entes e seus administradores que infringirem tais regras. Dentre as principais regras pode-se destacar: imposição de limites para o endividamento público e para despesas com pessoal; exigência de estabelecimento de metas fiscais anuais e de cortes de despesas; e o mecanismo de compensação para renúncia de receita e geração de despesas contínuas (Resolução 40 e 43 do Senado Federal).

Com relação ao endividamento público, foi estabelecido pelo Senado Federal na Resolução 40 e 43, que para todas as Unidades Federativas o saldo total da Dívida Consolidada Líquida (DCL) não poderia superar um valor igual a 2 (duas) vezes a Receita Corrente Líquida (RCL), e para os Municípios não poderia superar um valor igual a 1,2 vezes. E ainda, o excedente apurado ao final do ano da resolução (2001) deveria ser reduzido, no mínimo à proporção de 1/15 a cada ano. As sanções estabelecidas aos estados e municípios que ultrapassarem os limites e não reduzi-los posteriormente podem implicar na suspensão de transferências voluntárias, e no caso de seus administradores, na detenção de 3 meses a 3 anos e inelegibilidade por 5 anos.

Já as despesas de pessoal da União foi limitada pela LRF em 50% de sua Receita Corrente Líquida, e as de Estados e municípios em 60%, sendo que o limite para os gastos com executivo é de 54% e 6% com o legislativo. As sanções para os entes federativos que não cumprirem os limites se referem ao não recebimento de transferências voluntárias e a proibição de contratação de operações de crédito. A punição aos administradores responsáveis é de multa de 30% dos vencimentos anuais.

Com relação as metas fiscais anuais, a LRF determinou que elas seriam estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes. A punição imposta ao administrador que não providenciar o cumprimento das metas é de multa de 30% dos vencimentos anuais. Por sua vez, a lei estabeleceu que a criação de despesas contínuas, com duração superior dois anos, só poderia ocorrer caso renunciassem outras despesas também permanentes, ou se ampliassem as receitas permanentemente.

4.2 Estudos relacionados

Para avaliar os objetivos da LRF, os cumprimentos dos seus limites, bem como os reflexos de sua implementação e as mudanças proporcionadas no ambiente público, diversas pesquisas vêm sendo realizadas no Brasil. Giuberti (2005) analisou a situação fiscal dos municípios brasileiros e se o cenário apresentado necessitava de controle de legislação específica. O estudo revela que poucos municípios estavam acima do limite imposto, indicando que a LRF não proporcionou efeito sobre o comportamento dos gestores públicos em relação aos gastos com pessoal. Por outro lado, a LRF impactou positivamente sobre os municípios que apresentavam gasto elevado com esse mesmo tipo de despesa.

Fioravante et al (2006) analisaram a situação dos municípios, e concluíram que os que gastavam uma pequena parcela da sua receita corrente líquida com pessoal tiveram seus gastos aumentados, o contrario ocorreu com os municípios que apresentavam gastos elevados com pessoal. Nesse trabalho, os pesquisadores analisaram os limites impostos pela LRF de 5.212 municípios, e foi configurado que 78,57% dos municípios eram credores enquanto somente 21,43% eram devedores, ou seja, estavam com limites de endividamento acima da referida lei, representando 1,63% na dívida consolidada líquida total. Por outro lado, houve aumento crescente da dívida consolidada líquida dos governos locais sobre-endividados. Ainda de acordo com os autores houve um erro na definição do limite máximo para os gastos com pessoal, devido a não se ter observado que os estados e municípios brasileiros são heterogêneos. Porém, com relação ao endividamento público, houve aumento da DCL nos governos locais.

Ao também pesquisar os municípios brasileiros, Menezes (2006) concluiu que a LRF não apresentou reflexo no comportamento das despesas com pessoal, e nem no das despesas correntes. O autor constatou também redução de investimentos e aumento de despesas em funções sociais. Por meio da análise de histograma, verificou-se que os municípios que estavam acima do limite de gastos com pessoal diminuíram essas despesas, enquanto parte dos municípios que gastavam abaixo do limite imposto pela Lei aumentaram suas despesas mais que suas receitas, desta maneira podem não ter sido afetados pela Lei. O limite imposto pela LRF revelou-se, desta maneira, ineficaz, ao não considerar as características heterogêneas dos municípios. Giuberti (2006) e Menezes (2006), exploraram principalmente a relação de variáveis institucionais e político-eleitorais com o equilíbrio fiscal de estados e municípios no Brasil.

Chieza (2008) pesquisou as mudanças provocadas pela LRF no Rio Grande do Sul, e constatou que a Lei contribuiu para reduzir o gasto com pessoal em relação à receita corrente

líquida em todos os municípios pesquisados. Segundo o autor, a exigência de equilíbrio fiscal teve um impacto negativo nas despesas de capital e de forma positiva no superávit dos municípios. Gapinski, Clemente, Taffarel & Gerigk (2010) pesquisaram variações nos indicadores de desempenho financeiro dos municípios com população entre 50 e 100 mil habitantes localizados no Sul do Brasil, entre a primeira gestão (período de 2001 a 2004) e a segunda gestão (período de 2005 a 2008). Os pesquisadores concluíram que a LRF teve influência positiva nas finanças dos municípios estudados, com a diminuição dos restos a pagar, aumento da capacidade de liquidez, e redução do nível médio de endividamento e gastos com pessoal.

Já a pesquisa de Nunes et al (2013) se baseia em identificar a aplicação dos instrumentos de transparência contidos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) por parte dos municípios também da região sul do Brasil, com população entre 50 e 100 mil habitantes no ano de 2012. A amostra compreendeu 51 municípios e sua análise teve como base um *check list* elaborado pelos autores, contendo 23 requisitos estabelecidos conforme exigências verificadas na Lei. Os autores verificaram que 75% dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul, 66% dos municípios do Estado de Santa Catarina e 92% dos municípios do Estado do Paraná atenderam 70% ou mais dos requisitos preestabelecidos. Ao final do estudo, os pesquisadores sinalizam para a necessidade de uma fiscalização mais rigorosa nos entes públicos estudados, visto que se encontram em inconformidade com o cumprimento da Lei.

Percebe-se que diversas pesquisas versam sobre o comportamento das finanças municipais em relação aos limites impostos pela nova legislação fiscal, entretanto, não são nítidos os efeitos dessas imposições sobre a administração financeira municipal atual. Neste sentido, a presente pesquisa busca avaliar a atual postura dos municípios brasileiros com relação ao

cumprimento da LRF, analisando os indicadores fiscais no ano de 2012, e comparando suas evoluções desde a implementação da lei, em 2000.

5. METODOLOGIA DO TRABALHO

A base de dados utilizada neste trabalho foi a Finanças do Brasil (FINBRA) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), e os dados foram coletados no sítio eletrônico do próprio órgão. Os dados se referem aos ativos, passivos, despesas e receitas de todos os municípios que enviaram suas contas à STN. O estudo abrangeu todos os municípios do Brasil nos anos de 2000, 2006 e 2012. Para a análise desses, foram utilizados os softwares *Stata 8.0* e o *Microsoft Excel 2011*.

Com relação a base de dados FINBRA foram observados alguns problemas, como erros de digitação e a ausência de municípios que atrasaram o encaminhamento das contas. Segundo a STN, os erros de digitação ocorrem, em grande parte, devido ao preenchimento dos dados ser feito diretamente pelos responsáveis dos próprios municípios. O envio destes é realizado pelo sistema informatizado da Caixa Econômica Federal (CEF), sendo transmitidos posteriormente para a STN, que é responsável pela consolidação das contas e disponibilização destas ao público pela internet.

A ausência de municípios na base de dados da STN se deve ao atraso, ou a não entrega, de suas contas pelos responsáveis dos próprios municípios. A quantidade de municípios em situação irregular é bem grande, como pode ser verificado no site do próprio órgão. O prazo para a entrega das contas é 30 de abril do ano seguinte ao exercício de referência e a punição para os municípios que não encaminharem as suas contas é o não recebimento de transferências voluntárias e a impossibilidade de realizarem operações de crédito até a normalização de suas situações, conforme descrito no segundo parágrafo do artigo 51 da LRF. O grande número de municípios em situação irregular pode ser explicada pelo fato da punição não ser considerada grave, já que as

transferências constitucionais são bem maiores relativamente às voluntárias, levando os municípios a atrasarem o encaminhamento de suas contas no prazo estipulado.

Para a construção dos indicadores de interesse foram calculadas a Receita Corrente Líquida (RCL) e a Dívida Consolidada Líquida (DCL) para cada município com base nos dados coletados da base de dados FINBRA. A metodologia utilizada no cálculo desses segue conforme descrito no artigo segundo da Lei de Responsabilidade Fiscal:

- a) **RCL** – É obtida a partir do somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidas a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no parágrafo nono do artigo 201 da Constituição.
- b) **DCL** – É obtida deduzindo-se da Dívida Consolidada ou Fundada os valores do Ativo Disponível e Haveres Financeiros, líquido dos valores inscritos em Restos a Pagar Processados, conforme estabelecido pelo artigo 42 da LRF. A Dívida Consolidada compreende o montante total das obrigações financeiras, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses, nos termos do artigo 29 da LRF.

A partir do cálculo dessas variáveis foi possível a construção de indicadores de cada município para análise, conforme descritos a seguir:

- a) **DCL / RCL** – Razão entre a DCL e a RCL.
- b) **Pessoal / RCL** – Despesa com pessoal como proporção da RCL.

- c) **Legislativo / RCL** – Despesa com o legislativo como proporção da RCL.
- d) **Investimentos / RCL** – Despesas com investimento como proporção da RCL.
- e) **Receita tributária / RCL** – Receita tributária própria como proporção da RCL.

Também foram construídos indicadores per capita a partir da DCL, RCL, despesa com pessoal, despesa com legislativo, despesa com investimentos e receita tributária para os anos de 2000, 2006 e 2012. Todos os indicadores per capita foram deflacionados pelo índice IPC (FGV) de dezembro dos respectivos anos.

A análise descritiva do capítulo 6 abrangeu todos os municípios da base de dados FINBRA, nela foi observada a evolução dos indicadores por meio de comparações entre os anos. O objetivo para tanto foi analisar o cumprimento dos limites dos indicadores para cada município, e suas evoluções no período anterior à LRF referente ao ano de 2000, posterior à LRF referente ao ano de 2012, e um ano intermediário, em que foi escolhido o ano de 2006.

Também foi feita uma análise dos indicadores construídos com relação a dimensão populacional dos municípios. Desta maneira foram criados cinco grupos de municípios de acordo com o número de habitantes:

- a) **grupo 1** – municípios com menos de vinte mil habitantes;
- b) **grupo 2** – municípios com população maior que vinte mil e menor que cinquenta mil habitantes;
- c) **grupo 3** – municípios com população maior que cinquenta mil e menor que cem mil habitantes;
- d) **grupo 4** – municípios com população maior que cem mil e menor que trezentos mil habitantes;

e) **grupo 5** – municípios com população maior que trezentos mil habitantes.

Ainda no capítulo 6, foram analisados os municípios que ultrapassaram os limites legais dos indicadores de acordo com a região de localização no país. O intuito dessa análise foi observar se houve alguma mudança da composição regional dos municípios que não cumpriram com os limites dos indicadores nos três anos estudados.

6. ANÁLISE DOS DADOS

O presente capítulo tem por objetivo descrever os resultados da análise dos indicadores que sinalizam a atual postura dos municípios em relação ao cumprimento da Lei de Responsabilidade fiscal. Foram utilizados os dados de todos os municípios da base de dados FINBRA, no total de 5304 municípios referentes ao ano de 2000, 5536 municípios referentes a 2006 e 4581 referentes a 2012.

O capítulo foi separado em seções, onde em cada uma encontra-se a análise para cada indicador imposto pela LRF. A seção 6.1 contempla a análise do cumprimento do limite para a dívida consolidada líquida como proporção da receita corrente líquida e sua evolução nos anos 2000, 2006 e 2012. Nas seções 6.2 e 6.3 o mesmo foi feito para as despesas com pessoal e despesas com legislativo, respectivamente. Por último, na seção 6.3 encontra-se a análise para os indicadores das despesas com investimento como proporção da RCL e a receita tributária própria também sobre proporção da mesma variável. Os resultados dos indicadores dos municípios divididos de acordo com a região estão no Apêndice A, e no Apêndice B encontram-se as variáveis com seus valores absolutos e per capita, corrigidos pelo índice IPC (FGV) à dezembro de cada ano, que serviram de base para a análise feita no capítulo 6.

6.1 Análise do cumprimento do limite para a Dívida Consolidada Líquida

A tabela 1 apresenta os resultados dos indicadores com suas respectivas médias e desvios-padrão em cada ano analisado. Com relação ao indicador DCL/RCL observa-se uma grande diminuição de sua média entre os municípios estudados desde 2000 até 2012 no qual o valor corresponde a 0,0061, bem abaixo do limite de 1,2. Como se pode verificar na tabela 2, a quantidade de municípios que ultrapassaram o limite diminuiu a cada ano. Em 2000 apenas 43

municípios descumpriram o limite, em 2006 esse número diminuiu para 29 e em 2012 apenas 8 municípios estavam nessa situação, o que representa, em termos percentuais, 0,81% do total de municípios em 2000, 0,52% em 2006 e 0,17% em 2012.

Tabela 1 – Média e desvio-padrão dos indicadores fiscais dos municípios brasileiros para os anos de 2000, 2006 e 2012

	2000	2006	2012
DCL/RCL	0,1494 (0,2726)	0,0570 (0,2556)	0,0061 (0,2669)
Despesa de Pessoal/RCL	0,4172 (0,1099)	0,4573 (0,0805)	0,5187 (0,0853)
Legislativo/RCL	0,0440 (0,0259)	0,0364 (0,0183)	0,0313 (0,0212)

FONTE: Elaboração própria com base nos dados da STN (FINBRA)

Na tabela 3 estão reunidos os resultados dos mesmos indicadores para os municípios divididos por classes de população. Da mesma forma, observa-se uma diminuição da média do indicador DCL/RCL em todos os grupos estudados, destaca-se a diminuição da média de mais de 88% para o grupo 1 entre os anos de 2006 e 2012, sendo que a média para 2012 para esse grupo se manteve bem próxima da média geral para todos os municípios. O que explica esse fato é o grande número de municípios situados nessa faixa populacional, mais de 70% dos municípios estão nessa faixa com menos de 20 mil habitantes.

Tabela 2 – Número de municípios que descumpriu os limites de cada indicador fiscal definidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pelas Resoluções nº 40 e 43 do Senado Federal para os anos de 2000, 2006 e 2012

	2000	2006	2012
DCL/RCL	43 0,81%	29 0,52%	8 0,17%
Pessoal/RCL	250 4,71%	152 2,75%	564 12,31%
Legislativo/RCL	1095 20,64%	326 5,89%	87 1,90%

Total de municípios	5304	5536	4581
---------------------	------	------	------

FONTE: Elaboração própria com base nos dados da STN (FINBRA)

Tabela 3 – Média e desvio-padrão dos indicadores fiscais dos municípios brasileiros divididos em grupos populacionais para os anos de 2000, 2006 e 2012

		2000	2006	2012
Grupo 1	DCL/RCL	0,1282 (0,2526)	0,0451 (0,2437)	0,0051 (0,2559)
	Pessoal/RCL	0,4118 (0,1117)	0,4531 (0,0804)	0,5149 (0,0820)
	Legislativo/RCL	0,0440 (0,0267)	0,0387 (0,0186)	0,0336 (0,0215)
	DCL/RCL	0,1707 (0,2594)	0,0686 (0,2593)	0,0207 (0,2842)
	Pessoal/RCL	0,4323 (0,1046)	0,4702 (0,0802)	0,5338 (0,0982)
	Legislativo/RCL	0,0432 (0,0236)	0,0313 (0,0175)	0,0272 (0,0229)
Grupo 3	DCL/RCL	0,2269 (0,3126)	0,1040 (0,2820)	0,0265 (0,2546)
	Pessoal/RCL	0,4371 (0,1031)	0,4741 (0,0842)	0,5261 (0,0803)
	Legislativo/RCL	0,0457 (0,0237)	0,0309 (0,0144)	0,0252 (0,0138)
	DCL/RCL	0,3135 (0,4572)	0,1049 (0,2867)	0,0211 (0,3155)
	Pessoal/RCL	0,4383 (0,0884)	0,4574 (0,0663)	0,5091 (0,0783)
	Legislativo/RCL	0,0455 (0,0225)	0,0277 (0,0136)	0,0234 (0,0120)
Grupo 5	DCL/RCL	0,4090 (0,4467)	0,2060 (0,4518)	0,1880 (0,3377)
	Pessoal/RCL	0,3940 (0,1173)	0,4325 (0,0744)	0,5040 (0,0798)
	Legislativo/RCL	0,0451 (0,0204)	0,0259 (0,0125)	0,0219 (0,0098)

Geral	DCL/RCL	0,1494	0,0570	0,0061
		(0,2726)	(0,2556)	(0,2669)
	Pessoal/RCL	0,4172	0,4573	0,5187
		(0,1099)	(0,0805)	(0,0853)
	Legislativo/RCL	0,0440	0,0364	0,0313
		(0,0259)	(0,0183)	(0,0212)

FONTE: Elaboração própria com base nos dados da STN (FINBRA)

Nesse sentido, observa-se o comprometimento por parte dos municípios no cumprimento do limite imposto com relação ao indicador DCL/RCL, tendo em vista a diminuição gradativa do número de municípios que superavam o limite. Somente o município de São Paulo permaneceu entre os que ultrapassaram o limite nos três anos estudados, tendo uma diminuição de 4% no indicador entre os anos de 2006 e 2012. Entretanto, o limite imposto se mostrou muito alto, afetando somente um número muito pequeno de municípios. Tal observação já havia sido salientada nos trabalhos de Giuberti (2005) e Menezes (2006), tendo como possível explicação o fato de que o limite imposto pela Resolução 40 e 43 do Senado Federal visava principalmente o ajuste fiscal dos estados e dos grandes Municípios.

6.2 Análise do cumprimento do limite para gastos com pessoal

Com relação ao indicador de despesa com Pessoal como proporção da Receita corrente líquida, ou Pessoal/RCL, observa-se na tabela 1 uma aumento de sua média ao longo dos anos, obtendo em 2012 o valor de 51,87% da RCL, ainda abaixo do limite de 60%. Ainda de acordo com os resultados, houve uma diminuição do desvio padrão com relação ao ano 2000 passando de 0,1117 para 0,0853 em 2012, o que indica uma possível convergência dos valores em torno da média mais alta do último ano. Na análise do indicadores para os municípios divididos por classes de população pela tabela 3, observa-se o mesmo comportamento na evolução do

indicador. As média entre os anos de 2000, 2006 e 2012 aumentaram gradativamente para todos os grupos de municípios. Destaca-se o grupo 1 e o grupo 5 que tiveram um aumento da média no ano 2012 em relação à 2006 de 13,62% e 16,52%, respectivamente.

Observa-se na tabela 2 que o número de municípios que extrapolaram o limite imposto diminuiu em 2 pontos percentuais do ano 2000 a 2006, embora a média do indicador tenha aumentado 9,61%. Já do ano 2006 a 2012 o número de municípios na mesma situação aumentou 9,56 pontos percentuais, alcançando 12,31% do total dos municípios analisados no ano de 2012, um aumento bastante alto. Para verificar tal observação foi construído o gráfico 1, representando três histogramas sobrepostos em forma de linha, os quais refletem o gasto médio com pessoal como percentual da RCL para cada ano do estudo. Cada histograma representa as frequências de municípios para cada razão entre gasto com pessoal e RCL para os anos 2000, 2006 e 2012.

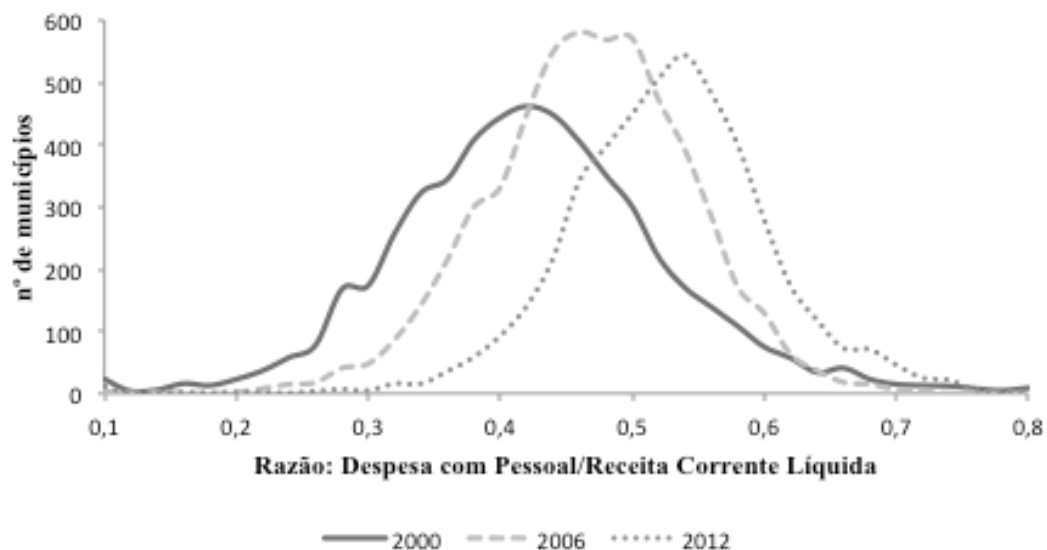


Gráfico 1 – Histogramas do gasto com pessoal dos municípios como proporção da receita corrente líquida nos anos de 2000, 2006 e 2012

FONTE: Elaboração própria com base nos dados da STN (FINBRA)

Pela análise do gráfico 1 verifica-se uma distribuição de frequência com caudas mais grossas no ano de 2000, e um estreitamento da distribuição com nítido afinamento das caudas nos anos de 2006 e 2012. Pode-se notar uma diminuição do número de municípios acima do limite de 60% da RCL no ano de 2006 em comparação ao ano 2000. Entretanto observa-se um grande aumento do número de municípios que descumpriram o limite no ano de 2012. Nota-se também que o número de municípios que gastavam menos de 40% da RCL com pessoal diminuiu consideravelmente ao longo do período analisado, enquanto o número dos que gastavam 40% e 50% aumentou bastante. Além disso, observa-se um aumento considerável do número de municípios que gastavam entre 50% e 60% entre os anos de 2006 e 2012.

A evolução do indicador do ano de 2000 à 2006 corrobora com os resultados dos trabalhos de Fioravante et al (2006) e Menezes (2006), no sentido de que o limite imposto não só apresentou-se bem acima da média de gastos, como também reduziu a despesa de um número pequeno de municípios que extrapolaram esse limite. Ademais, ele serviu como um incentivo ao aumento de gastos com pessoal sobre os municípios que se encontravam adequado ao limite.

Por outro lado, os resultados para o ano de 2012 com um aumento expressivo do número de municípios que ultrapassaram o limite imposto, bem como o maior aumento da média dos municípios com mais de 300 mil habitantes, contraria a evolução do indicador analisada pelos autores no período até o ano de 2006. Uma possível explicação para tal aumento pode estar na resolução da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) sobre a metodologia de cálculo da despesa com pessoal, incluída na 3ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (2010) e válido para o exercício de 2011. Pela resolução, para fins de verificação dos limites da LRF, a União, Estados e Municípios ficam obrigados a incluir no cálculo da Despesa com Pessoal: i) gastos com

pensionistas; ii) gastos com pessoal inativo; e ii) Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) dos servidores.

Anteriormente à resolução da STN, estados e municípios deduziam tais valores como forma de flexibilizar os limites aplicáveis à Despesa com Pessoal (Nota n.1097 CCONT-STN, 2007). Segundo Dias (2009), a exclusão das despesas com pensionistas por parte dos estados e municípios era justificada pela alegação de que o artigo 18 da LRF teria extrapolado na regulamentação do dispositivo constitucional ao incluir os pensionistas na definição de despesa com pessoal, visto que o artigo 169 da Constituição Federal faz referência somente à despesa com pessoal ativo e inativo. Já com relação a exclusão das despesas com inativos, os entes alegavam a inconsistência entre a LRF e a Emenda Constitucional nº 25, de 2000, que versa sobre limites às despesas das câmaras municipais, e que exclui explicitamente os gastos com inativos. Por último, a decisão de excluir o IRRF dos servidores era referendada por alguns Tribunais de Contas, com o argumento de que não se tratava de gasto efetivo do ente público, mas apenas de uma operação meramente escritural, que portanto, tal rubrica deveria ser excluída tanto do cálculo da despesa com pessoal quanto da RCL (Resoluções nº 7.598 e 5.171 do Tribunal de Contas do Paraná).

Todavia, não se pode afirmar com certeza que a obrigatoriedade da inclusão dos valores pela resolução da STN tenha provocado o grande aumento do número de municípios que ultrapassaram o limite imposto pela LRF, bem como o aumento do número de municípios em patamares próximos a ele. Um estudo específico que contenha a análise dos indicadores para os anos anteriores e posteriores a 2012, bem como a análise específica dos valores referentes aos gastos com pessoal inativo, pensionistas e IRRF dos municípios para cada ano, deverá ser necessário para que tal observação se mostre verdadeira.

6.3 Análise do cumprimento do limite para gastos com o Legislativo

Pela análise do indicador de despesa com o Legislativo como proporção da Receita pela tabela 1, observa-se uma diminuição gradativa da média no período analisado, alcançando em 2012 o percentual de 3,13% da RCL, bem abaixo do limite de 6%. Houve uma diminuição de 17,38% entre os anos de 2000 e 2006 e de 14,03% entre os anos de 2006 e 2012. Pela análise da tabela 3, com os municípios divididos por classes de população, percebe-se o mesmo comportamento na evolução do indicador. Observa-se uma grande diminuição entre os anos de 2000 e 2006 do dois grupos com as maiores faixas de população, grupos 5 e 4, com diminuição de 42,62% e 39,08%, respectivamente. Entre os anos de 2006 e 2012, a maior redução foi observado no grupo 3 de 18,35%.

De acordo com os resultados da tabela 2, observa-se que o número de municípios que ultrapassaram o limite imposto diminuiu consideravelmente ao longo dos anos. Em 2000, 1095 municípios descumpriram o limite, em 2006 esse número diminuiu 71,5% com 326 municípios e em 2012 houve uma diminuição de 67,7%, sendo que somente 87 municípios descumpriram o limite, menos de 2% do total de municípios analisados no ano.

Para verificar a distribuição dos municípios durante o período pelas suas frequências para cada valor da razão entre gasto com Legislativo e RCL foi construído o gráfico 2, representando três histogramas sobrepostos em forma de linha para os anos 2000, 2006 e 2012. Pela análise do gráfico 2 verifica-se uma distribuição de frequência com uma variabilidade alta e com caudas mais grossas no ano de 2000. Ao longo do período percebe-se um estreitamento da distribuição com nítido afinamento das caudas nos anos de 2006 e 2012. Pode-se notar uma grande diminuição do número de municípios acima do limite de 6% da RCL ao longo dos anos,

alcançando seu menor número no ano de 2012. Essa diminuição fez com que a distribuição se deslocasse para a esquerda, apresentando um maior número de municípios entre 3% e 5% da RCL. Nota-se também que o número de municípios que gastavam menos de 4% com legislativo aumentou consideravelmente entre os anos de 2006 e 2012.

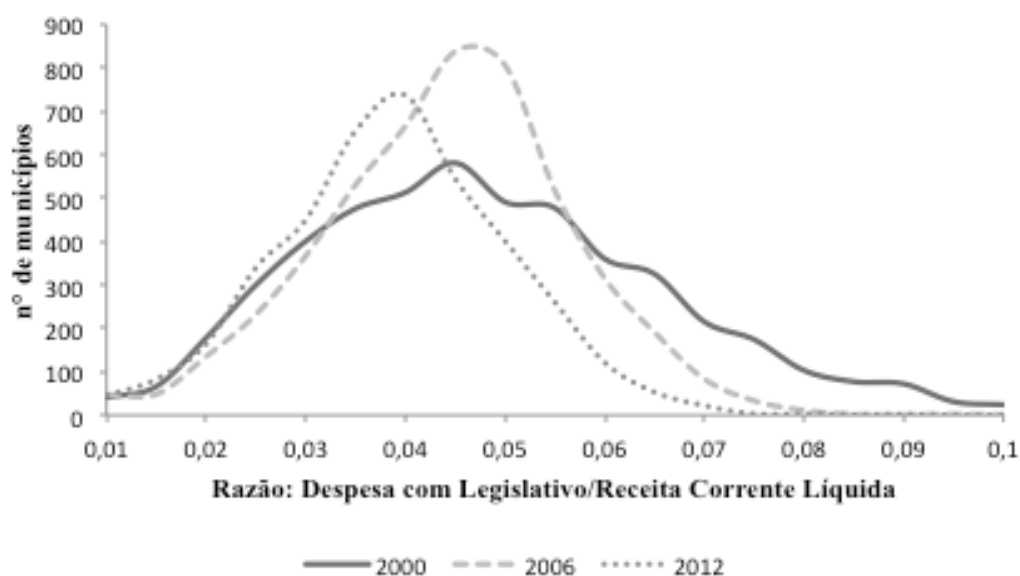


Gráfico 2 – Histogramas do gasto com legislativo dos municípios como proporção da receita corrente líquida nos anos de 2000, 2006 e 2012

FONTE: Elaboração própria com base nos dados da STN (FINBRA)

Desta maneira, observa-se que a atual postura por parte dos municípios é de realmente cumprir com o limite imposto com relação ao indicador Legislativo/RCL, tendo em vista a grande diminuição do número de municípios acima do limite ao longo do período analisado. Embora o limite imposto tenha apresentado um valor bem acima da média de gastos em todos os anos, há de se observar o seu reflexo sobre a diminuição dos gastos dos municípios que

anteriormente gastavam menos que o limite. Por outro lado, acredita-se que o crédito para tal feito pode estar também em outros fatores como o aumento de mecanismos de controle.

6.4 Análise dos demais indicadores

A análise do percentual das despesas com Investimento como proporção da RCL também constitui um importante indicador do comprometimento dos municípios com o crescimento de longo prazo e com a provisão de bens. Na tabela 4 apresenta-se os valores médios do indicador para cada ano estudado e seus respectivos desvios padrão. Observa-se uma ligeira diminuição da média de 1,74% entre os anos de 2000 e 2006, no entanto, entre os anos de 2006 e 2012 a média aumentou 16,3%. Este aumento em 2012 se atribui ao grande aumento do grupo 1 de 20% com relação ao ano de 2006, conforme a tabela 5. Como o grupo possui o maior número de municípios, a média geral acompanhou essa evolução.

Tabela 4 – Média e desvio-padrão dos indicadores fiscais dos municípios brasileiros para os anos de 2000, 2006 e 2012

	2000	2006	2012
Investimento/RCL	0,1256 (0,0959)	0,1234 (0,0912)	0,1435 (0,0943)
Rec. Tributária/RCL	0,0480 (0,0634)	0,0636 (0,0586)	0,0765 (0,0691)

FONTE: Elaboração própria com base nos dados da STN (FINBRA)

Tabela 5 – Média e desvio-padrão dos indicadores fiscais dos municípios brasileiros divididos em grupos populacionais para os anos de 2000, 2006 e 2012

	2000	2006	2012
Grupo 1			
Investimento/RCL	0,1278 (0,0991)	0,1266 (0,0927)	0,1519 (0,1013)
Rec. Tributária/RCL	0,0332	0,0487	0,0567

		(0,0439)	(0,0407)	(0,0493)
Grupo 2	Investimento/RCL	0,1185	0,1156	0,1267
		(0,0870)	(0,0952)	(0,0780)
	Rec. Tributária/RCL	0,0611	0,0769	0,0934
		(0,0683)	(0,0604)	(0,0662)
Grupo 3	Investimento/RCL	0,1234	0,1148	0,1244
		(0,0863)	(0,0725)	(0,0674)
	Rec. Tributária/RCL	0,1093	0,1133	0,1285
		(0,0827)	(0,0688)	(0,0751)
Grupo 4	Investimento/RCL	0,1221	0,1208	0,1196
		(0,0695)	(0,0720)	(0,0635)
	Rec. Tributária/RCL	0,1589	0,1514	0,1814
		(0,0903)	(0,0772)	(0,0866)
Grupo 5	Investimento/RCL	0,1121	0,1075	0,1175
		(0,1098)	(0,0559)	(0,0529)
	Rec. Tributária/RCL	0,2265	0,2307	0,2498
		(0,0864)	(0,0979)	(0,0964)
Geral	Investimento/RCL	0,1256	0,1234	0,1435
		(0,0959)	(0,0912)	(0,0943)
	Rec. Tributária/RCL	0,0480	0,0636	0,0765
		(0,0634)	(0,0586)	(0,0691)

FONTE: Elaboração própria com base nos dados da STN (FINBRA)

Para uma melhor análise da distribuição dos municípios quanto ao indicador, foi construído o gráfico 3 que apresenta os histogramas com as frequências de municípios para cada razão entre despesas com investimento e a RCL. Observa-se uma grande semelhança na distribuição dos três anos estudados com assimetria positiva. Porém, verifica-se um deslocamento da distribuição de 2012 para a direita, o que corresponde ao aumento da média geral e uma ligeira diminuição da assimetria comparada aos anos anteriores.

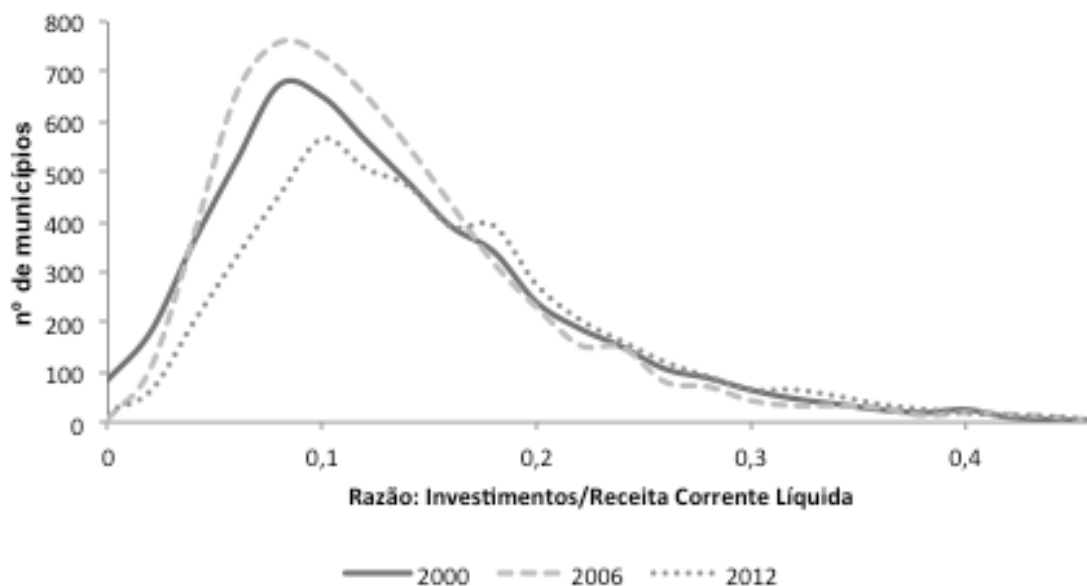


Gráfico 3 – Histogramas das despesas de investimento dos municípios como proporção da receita corrente líquida nos anos de 2000, 2006 e 2012

FONTE: Elaboração própria com base nos dados da STN (FINBRA)

Embora o aumento do percentual das despesas com Investimento como proporção da RCL no ano de 2012 possa sinalizar uma mudança do comportamento dos municípios ante ao compromisso do desenvolvimento de longo prazo, tal aumento pode estar fortemente relacionado ao ciclo político orçamentário, conforme descrito por Fioravante et al (2006) e Menezes (2006). Para os autores, em anos de eleição para prefeitos, como é o caso de 2012, é de se esperar um aumento na despesa com investimento. Em comparação ao ano de 2000, que está na mesma posição no ciclo político-eleitoral, observa-se um aumento de 14,25% do indicador. Um aumento significativo, porém, nada pode se afirmar quanto esse aumento estar relacionado à uma mudança na composição dos gastos dos municípios, sendo necessário uma análise específica da evolução indicador ao longo do período.

Outro indicador também analisado para verificar potenciais efeitos da lei sobre o esforço local municipal é a capacidade de arrecadação própria, medida pela proporção da receita tributária própria sobre a RCL. Pela análise da tabela 1 pode-se verificar um pequeno aumento da capacidade de 3,25% entre os anos de 2000 e 2006 e um grande aumento de 20,37% entre os anos de 2006 e 2012. Apesar do aumento expressivo, a média geral da capacidade de arrecadação apresenta-se muito baixa, apenas 7,65% da RCL, enquanto outros municípios, como Pato Branco-PR e São Paulo-SP, chegam a apresentar valores acima de 56%. Essa disparidade se torna ainda mais clara pela análise da tabela 5 com os resultados divididos em classes populacionais, verifica-se que quanto maior a classe, maior a capacidade de arrecadação própria, ou seja, municípios maiores possuem uma capacidade de arrecadação maior que municípios menores.

Pela análise dos histogramas sobrepostos do gráfico 4, construídos nos mesmos moldes do gráfico 3 para o indicador anterior, observa-se um deslocamento da distribuição para a direita ao longo do período, verificado pelo aumento da média nos anos estudados. Houve um considerável aumento do número municípios com capacidade de arrecadação entre 2% e 4% da RCL em contrapartida a uma expressiva diminuição dos com capacidade de arrecadação entre 0 e 2% ao longo do período. Verifica-se também uma diminuição da assimetria positiva nos dois últimos anos, com um considerável alargamento das caudas.

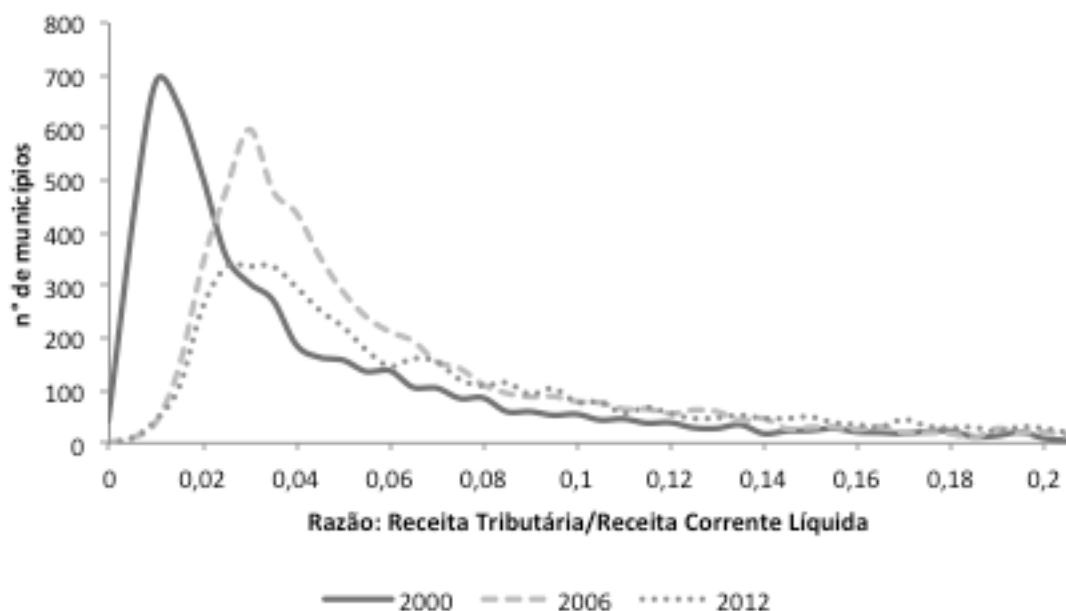


Gráfico 4 – Histogramas da receita tributária própria dos municípios como proporção da receita corrente líquida nos anos de 2000, 2006 e 2012

FONTE: Elaboração própria com base nos dados da STN (FINBRA)

Apesar do aumento da capacidade de arrecadação média verificado no trabalho, o valor ainda é considerado muito baixo. Esse fator somado à grande disparidade entre os municípios divididos por classes populacionais evidencia a dependência dos municípios com baixa capacidade de arrecadação, ante aos estados e à União, pelo aumento de transferências compensatórias de verbas públicas, que são a principal fonte de recursos desses municípios.

7. CONCLUSÕES

Este trabalho buscou discutir a atual postura dos municípios brasileiros em relação ao cumprimento das restrições de juri impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, mais precisamente no ano de 2012. A análise descritiva dos indicadores fiscais mostrou que, em geral, o número de municípios acima do limite imposto diminuiu desde a promulgação da lei em 2000, constatando um certo compromisso por parte dos municípios no cumprimento da lei.

Observou-se que o valor médio da dívida consolidada líquida como proporção da receita consolidada líquida diminuiu em 96% ao longo do período, sendo que o número de municípios que superavam o limite também diminuiu, representando em 2012 apenas 0,17% do total de municípios. Entretanto, o limite imposto se mostrou muito elevado, visto a média ao final de 2012 de apenas 0,6%. Tudo isso leva a crer que o limite visava, principalmente, o ajuste fiscal dos grandes municípios. O mesmo foi observado para o indicador de despesas com o legislativo como proporção da RCL, apresentado também uma diminuição gradativa ao longo do período, com apenas 1,9% dos municípios acima do limite em 2012 ante 20,64% em 2000.

Os resultados para o indicador de gastos com pessoal como proporção da RCL apresentaram um aumento expressivo do número de municípios que ultrapassaram o limite imposto entre os anos 2006 e 2012, chegando a 12,31% do total de municípios no último ano, demonstrando uma certa flexibilização do limite por parte dos municípios. O resultado contraria a evolução do indicador do ano 2000 ao ano de 2006 analisada por outros autores, onde observou-se uma diminuição do número de municípios naquela situação. A explicação para tal pode estar na resolução da Secretaria do Tesouro nacional válida para 2011, que obriga os entes da Federação, em todas as esferas de poder, a incluir no cálculo da Despesa com pessoal os gastos

com pessoal inativo e pensionistas, e o Imposto de Renda Retido na Fonte. Anteriormente à essa resolução, alguns estados e municípios deduziam tais valores como forma de flexibilizar o limite imposto. Todavia, para que tal explicação se mostre verdadeira, seria necessário outro estudo com a análise específica das despesas mencionadas na resolução da STN.

Os resultados da capacidade de arrecadação própria mostraram que, apesar do aumento da capacidade de arrecadação média verificado no trabalho, o valor ainda é considerado muito baixo. Esse fator somado a grande disparidade entre os municípios divididos por classes populacionais evidencia a dependência dos municípios com baixa capacidade de arrecadação, ante aos estados e à União, pelo aumento de transferências compensatórias de verbas públicas. Dessa maneira, cria-se a possibilidade dos municípios em prover os bens necessários para a população local, bem como a realização de novos investimentos necessários ao desenvolvimento do município.

Por fim, constatou-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal continua sendo respeitada na esfera municipal, exceto pelo indicador de despesas com pessoal possivelmente relacionado à mudança de regras sobre o cálculo do mesmo. É uma conquista no que diz respeito à sustentabilidade da política fiscal e equilíbrio orçamentário, mas pode prejudicar alguns municípios, como São Paulo, que possui uma enorme demanda por bens providos pelo setor público e se encontra impossibilitado de se endividar para realizar os investimentos necessários. Nesse sentido, para evitar uma mudança na lei e resolver o problema de falta de recursos, o caminho talvez fosse descentralizar algum tributo federal ou estadual para gerar a receita necessária para os investimentos, principalmente nesses grandes municípios.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. promulgada em 5 de outubro de 1988. Contém as emendas constitucionais posteriores. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 22/12/2013

_____. Congresso. Senado. **Resolução n.o 40, de 2001**. Disponível em <http://www.stn.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/ressf40_2001.pdf>. Acesso em 19/11/2013.

_____. Congresso. Senado. **Resolução n.o 43, de 2001**. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/Lista-Publicacoes.action?id=234195>>. Acesso em 19/11/2013.

_____. Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2001 (**Lei de Responsabilidade Fiscal**). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm> Acesso em: 20/11/2013

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de demonstrativos fiscais: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios: relatório resumido da execução orçamentária. 3.ed.** – Brasília, DF: Coordenação-Geral de Contabilidade, 2010. Disponível em: <http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/MDF_VolumeII_3edicao.pdf> Acesso em: 20/12/2013

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. Nota n. 1097/2007/CCONT-STN, Brasília- DF, 2007. Disponível em: <www.tcm.sp.gov.br/promex_sc/documentos/NotaSeleneComPessoal5.doc> Acesso em: 20/01/2014

ABRAMS, B. DOUGAN, W. The Effects of Constitutional Restraints on Governmental Spending. **Public Choice**, v.49, p. 101-116, 1986.

AFONSO, J. R. Descentralização fiscal na América Latina: estudo de caso do Brasil. Naciones Unidas, **Comisión Económica para América Latina y el Caribe**, 1994.

ALÉM, A. C.; GIAMBIAGI, F. O ajuste do governo central: além das reformas. In: GIAMBIAGI, F., 2000.

ALESINA, A.; PEROTTI, R. The Political Economy of Budget Deficits. IMF, **IMF Staff Papers, Washington**, v.42, p. 1-31, 1995

ALESINA, A.; PEROTTI, R. Budget Deficits and Budget Institutions. NBER **Working Paper Series**, n 5556 v.42, p. 1-40, 1996

BARRO, R. On the Determination of Public Debt. **Journal of Political Economy**, v.87, n.5, p.940-971, 1979

BAYOUMI, T.; EICHENGREEN, B. Restraining Yourself: The Implications of Fiscal Rules for Economic Stabilization. IMF, **IMF Staff Papers, Washington**, v. 42, n.1, p.32-48, 1995

CHIEZA, R. A. O ajuste das finanças públicas municipais à Lei de Responsabilidade Fiscal: os municípios do RS (**Tese de doutorado**). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil, 2008

DIAS, F. O controle institucional das despesas com pessoal. **Textos para discussão n. 54**. Centro de Estudos da Consultoria legislativa do Senado Federal. Brasília, 2009

EHDAIE, J. Fiscal decentralization and the size of government: an extension with evidence from cross-country data. **Policy Research Working Paper**, n. 1387. Washington, D.C.: World Bank. 1994

FIORAVANTE, D. G., PINHEIRO, M. M. S., e VIEIRA, R. S. Lei de responsabilidade fiscal e finanças públicas municipais: impactos sobre despesas com pessoal e endividamento. Brasília: **IPEA**, 2006

GAPINSKI, I., CLEMENTE, A., TAFFAREL, M., e GERIGK, W. O impacto da LRF no desempenho financeiro dos municípios de médio porte do sul do Brasil. **Anais do Congresso Internacional de Administração, Ponta Grossa, PR**, Brasil, 2010

GERIGK, W. O impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a gestão financeira dos pequenos municípios do Paraná (**Dissertação de mestrado**). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR, Brasil, 2008

GIAMBIAGI, F.; MOREIRA, M. M.; PINHEIRO, A. C.. O Brasil na década de 90: uma transição bem-sucedida? **Textos para Discussão nº 91 BNDES**, Rio de Janeiro, , 2001

GIAMBIAGI, F.; RIGOLON, F. A Renegociação das Dívidas e o Regime Fiscal dos Estados, in GIAMBIAGI, F.; MOREIRA, M. (org.) **A Economia Brasileira nos Anos 90, BNDES**. 1999

GIUBERTI, A. C. Lei De Responsabilidade Fiscal: Efeitos Sobre O Gasto Com Pessoal Dos Municípios Brasileiros," **Anais do XXXIII ANPEC**, 2005.

KENNEDY, S.; ROBBINS, J. The Role of fiscal rules on determining fiscal performance. Canadian **Department of Finance Working Paper**. 2001

LIMA, E. C. A Disciplina Fiscal no Brasil: Atuais Instituições Garantem Equilíbrios Permanentes?, ESAF, 2002, **Monografia agraciada com menção honrosa no VII Prêmio Tesouro Nacional** – 2002, Tópicos Especiais de Finanças Públicas, Brasília, 2002

LOPREATO, F. L. O endividamento dos governos estaduais nos anos 90. Texto para.Discussão.

IE/UNICAMP, Campinas, n. 94, mar. 2000.

MENDES, M. Lei de Responsabilidade Fiscal: Análise e Alternativas. **Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial**, São Paulo. Manuscrito, 1999.

MENEZES, R. T. Impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre os Componentes de Despesa dos Municípios Brasileiros. Brasília: ESAF, 2005. **Monografia premiada em 1o lugar no X Prêmio Tesouro Nacional – 2005**, Lei de Responsabilidade Fiscal, Brasília, 2005

MOREIRA, M. M. **A economia brasileira nos anos de 1990**. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

NUNES, G. S. F. et al. Análise dos instrumentos de Transparência contidos na Lei de Responsabilidade Fiscal nos Municípios da Região Sul. **Revista Ambiente Contábil**. v 5.2. p128-150, 2013

NUNES, S. P. P. e NUNES, R. C., Instituições orçamentárias: uma agenda para reformas pós Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil, in Finanças Públicas- **V Prêmio STN de Monografia**. Brasília: Ministério da Fazenda, 2001.

MUSGRAVE, R. A. **Theories of Fiscal Federalism, Public Finances/Finances Publiques**, 24, p. 521-532, 1969

OATES, W. E. **Fiscal Federalism**. Harcourt Brace Jovanovich, N.Y. 1972

REZENDE, F. C. Fatores Políticos e Institucionais nas Teorias Contemporâneas sobre a expansão dos Gastos Públicos. **Revista de Economia Política** vol.26 n.2 / p.274-289. 2006

ROGOFF, K; SILBERT, A. Elections and macroeconomy policy cycles. **Review of economic studies**, n. 55, p. 1-16, 1988.

SAMUELS, D. Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil. **New York, Cambridge University Press**, 2003.

SAMUELS, D. **Fiscal Straitjacket: The Politics of Macroeconomic Reform in Brazil**. Journal of Latin American Studies, v 35, 2003

SEABRIGHT, P. **Accountability and decentralization in government: an incomplete contract model**. European Economic Review, v. 40, p. 61-89. 1996.

TABELLINI, G.; ALESINA, A. Voting on the Budget Deficit. **American Economic Review**, v.80, n.1, p.37-49, 1990

TANZI, V. Fiscal Federalism and Decentralization: a review of some efficiency and macroeconomic aspects. in **Annual World Bank Conference on Developments Economics**, 1995.

TER-MINASSIAN, T. Descentralization and Macroeconomic Management. **IMF Working Paper, Washington**, n 97/115, p. 1-16, 1997

TESOURO NACIONAL (Brasil). **Lei de Responsabilidade Fiscal Cartilha**. [on-line]. Disponível em: <www.stn.fazenda.gov.br> Acesso em: 18/11/2013

TESOURO NACIONAL (Brasil). **Perfil e Evolução das Finanças Municipais 1998- 2003**, versão preliminar. [on-line] Disponível em: <www.stn.fazenda.gov.br> Acesso em: 18/11/2013.

VARSANO, R. A Evolução do Sistema Tributário Brasileiro ao Longo do Século: Anotações e Reflexões para Futuras Reformas. **Textos para Discussão, no 405, IPEA**, Rio de Janeiro, 1996.

WERNECK, R. Fiscal Federalism and Stabilization Policy in Brazil. **Texto para Discussão, no 282, Departamento de Economia/PUC-Rio**, 1992.

VON HAGEN, J.; HARDEN, I.J. Budget Process and commitment to fiscal discipline. **European Economic Review**, n 39, p. 771-779, 1995

WILKINSON, B. Restraining Leviathan: A Review of the Fiscal Responsibility Act 1994. New Zealand Business Round Table. Wellington, Nova Zelândia, 2004. Disponível em: <www.treasury.govt.nz/downloads/> Acesso em 17/11/2013

APÊNDICES

A seguir são apresentados os apêndices com os resultados complementares obtidos ao longo do trabalho. O Apêndice A contempla a mesma análise realizada no capítulo 6, mas de acordo com uma classificação por regiões do Brasil ao invés do tamanho da população, como foi feito. Já o Apêndice B apresenta os valores absolutos e per capita, corrigidos pelo índice IPC (FGV) à dezembro de cada ano, que serviram de base para a análise feita no capítulo 6.

**APÊNDICE A – RESULTADOS DAS VARIÁVEIS DOS MUNICÍPIOS ANALISADAS
DE ACORDO COM A REGIAO DO PAÍS**

Tabela A-1 – Média e desvio-padrão dos indicadores fiscais dos municípios, segundo regiões do Brasil para os anos de 2000, 2006 e 2012

		2000	2006	2012
Norte	DCL/RCL	0,0710 (0,1402)	0,0277 (0,1436)	-0,0169 (0,1972)
	Despesa de Pessoal/RCL	0,4336 (0,1356)	0,4555 (0,0958)	0,5193 (0,0824)
	Legislativo/RCL	0,0544 (0,0341)	0,0385 (0,0208)	0,0315 (0,0214)
	Investimento/RCL	0,1822 (0,1443)	0,1760 (0,1503)	0,1654 (0,1116)
	Rec. Tributária/RCL	0,0270 (0,0397)	0,0497 (0,0447)	0,0677 (0,0640)
Nordeste	DCL/RCL	0,0912 (0,2252)	0,1211 (0,2607)	0,1010 (0,2472)
	Despesa de Pessoal/RCL	0,3931 (0,1191)	0,4757 (0,0896)	0,5526 (0,0997)
	Legislativo/RCL	0,0432 (0,0329)	0,0368 (0,0187)	0,0330 (0,0289)
	Investimento/RCL	0,1290 (0,1094)	0,1138 (0,0967)	0,1227 (0,0824)
	Rec. Tributária/RCL	0,0183 (0,0303)	0,0407 (0,0351)	0,0443 (0,0471)
Centre-oeste	DCL/RCL	0,2636 (0,4480)	0,0743 (0,2225)	-0,0875 (0,3267)
	Despesa de Pessoal/RCL	0,4010 (0,1139)	0,4413 (0,0764)	0,5022 (0,0861)
	Legislativo/RCL	0,0563 (0,0198)	0,0488 (0,0182)	0,0367 (0,0180)
	Investimento/RCL	0,1167 (0,0835)	0,1156 (0,0883)	0,1342 (0,0940)
	Rec. Tributária/RCL	0,0474 (0,0541)	0,0729 (0,0501)	0,0954 (0,0631)
Sudeste	DCL/RCL	0,1900 (0,2773)	0,0500 (0,2504)	-0,0102 (0,2535)
	Despesa de Pessoal/RCL	0,4283	0,4658	0,5166

		(0,0996)	(0,0664)	(0,0718)
	Legislativo/RCL	0,0436	0,0371	0,0329
		(0,0205)	(0,0143)	(0,0141)
	Investimento/RCL	0,1129	0,1273	0,1390
		(0,0765)	(0,0679)	(0,0837)
	Rec. Tributária/RCL	0,0730	0,0809	0,0939
		(0,0762)	(0,0718)	(0,0782)
Sul	DCL/RCL	0,1593	-0,0246	-0,0455
		(0,2482)	(0,2736)	(0,2680)
	Despesa de Pessoal/RCL	0,4372	0,4248	0,4875
		(0,0901)	(0,0673)	(0,0679)
	Legislativo/RCL	0,0377	0,0290	0,0253
		(0,0149)	(0,0188)	(0,0176)
	Investimento/RCL	0,1234	0,1158	0,1708
		(0,0747)	(0,0749)	(0,1067)
	Rec. Tributária/RCL	0,0625	0,0750	0,0877
		(0,0684)	(0,0613)	(0,0682)
Geral	DCL/RCL	0,1494	0,0570	0,0061
		(0,2726)	(0,2556)	(0,2669)
	Despesa de Pessoal/RCL	0,4172	0,4573	0,5187
		(0,1099)	(0,0805)	(0,0853)
	Legislativo/RCL	0,0440	0,0364	0,0313
		(0,0259)	(0,0183)	(0,0212)
	Investimento/RCL	0,1256	0,1234	0,1435
		(0,0959)	(0,0912)	(0,0943)
	Rec. Tributária/RCL	0,0480	0,0636	0,0765
		(0,0634)	(0,0586)	(0,0691)

FONTE: Elaboração própria com base nos dados da STN (FINBRA)

APÊNDICE B – VALORES ABSOLUTOS E PER CAPITA DAS VARIÁVEIS
UTILIZADA PARA A ANÁLISE

Tabela B-1 – Média das variáveis fiscais dos municípios em termos absolutos e per capita, corrigidos pelo índice IPC para os anos de 2000, 2006 e 2012

	2000	2006	2012
RCL	31.420.356,59	45.057.669,06	74.919.123,75
RCL per capita	1.098,83	1.525,01	2.187,52
DCL	13.938.858,11	13.798.762,23	19.354.295,16
DCL per capita	148,95	45,63	40,09
Gastos com pessoal	12.275.141,66	19.546.551,24	36.383.047,87
Gastos com pessoal per capita	453,91	677,61	1.109,51
Despesas com legislativo	1.258.850,06	1.325.822,15	1.867.736,81
Despesas com legislativo per capita	47,54	57,15	70,28
Despesas com Investimento	3.427.639,16	5.051.526,68	9.646.692,56
Despesas com investimento per capita	138,81	193,79	326,09
Receita Tributária	5.999.296,24	8.888.252,72	17.338.269,91
Receita tributária per capita	58,72	98,42	173,01

FONTE: Elaboração própria com base nos dados da STN (FINBRA)

Tabela B-2 – Índice IPC com valores de dezembro de 2000, 2006 e 2012

Data	IPC
2000.12	2,068456034
2006.12	1,37803902
2012.12	1

FONTE: Elaboração própria com base nos dados da FGV.